

## Souveraineté alimentaire, quelle prise en compte dans les politiques agricoles ?

Jean-René Cuzon, assistant technique du ministère français des Affaires étrangères auprès du département du Développement rural et de l'Environnement de la Commission de l'Union économique et monétaire Ouest africaine (Uemoa), jrcuzon@uemoa.int

**L**A SATISFACTION DES BESOINS ALIMENTAIRES des populations est une des premières missions des États, et constitue le cœur des politiques agricoles<sup>1</sup>... Les États africains ont répondu différemment aux besoins alimentaires de leurs populations. Aujourd'hui, une redéfinition de leur rôle s'impose, pour des politiques plus efficaces.

**De l'autosuffisance à la souveraineté en passant par la sécurité alimentaire : évolution des politiques agricoles...** L'« autosuffisance alimentaire », a été utilisé dès les indépendances, dans le cadre de politiques agricoles marquées par un fort interventionnisme des États (et par les options socialistes de certains gouvernements). Ces politiques n'ont malheureusement pas donné les résultats escomptés et ont entraîné un fort endettement des États.

Le concept de « sécurité alimentaire » s'est imposé au cours des années 80, avec la libéralisation et les Plans d'ajustement structurel. L'État fut contraint d'abandonner son rôle principal dans le développement agricole, la gestion des filières et la satisfaction des besoins alimentaires des populations, au profit du secteur privé et des marchés. Le bilan de ces années de libéralisation est mitigé : il n'y a certes pas eu d'effondrement du secteur agricole lors du retrait des États, mais les importations de produits agricoles et la dépendance alimentaire ont fortement augmenté.

Le concept de « souveraineté alimentaire », plus récent, se définit avant tout comme une alternative aux politiques néolibérales mises en œuvre dans la plupart des pays, notamment africains (avec les Programmes d'ajustement du secteur agricole, Pasa<sup>2</sup>). La souveraineté alimentaire désigne en effet le droit des populations, de leurs États ou Unions, à définir leur politique agricole et alimentaire, sans dumping vis-à-vis des pays tiers et sans subir les contraintes et pressions extérieu-

res du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque mondiale ou de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

**La souveraineté alimentaire dans les lois d'orientation agricole et l'Ecowap : quand les politiques se saisissent d'un concept militant...** La souveraineté alimentaire, concept chargé politiquement, était jusqu'à présent défendue par le mouvement altermondialiste et des organisations de producteurs, telle que le Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest (Roppa). Elle est récemment revenue sur le devant de la scène, avec sa réappropriation par les hommes politiques ouest-africains. Ainsi, le président sénégalais Abdoulaye Wade, revendiquait-il, dès novembre 2001, le « droit à la souveraineté alimentaire » pour les pays africains. Ce concept sera par la suite intégré dans les objectifs de la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (Loasp) adoptée par le Sénégal en juin 2004<sup>3</sup>.

Ce concept a ensuite été officiellement reconnu par les 15 Chefs d'État d'Afrique de l'Ouest, avec l'adoption de Politique agricole de la Cedeao (Ecowap) le 19 janvier 2005 à Accra. En effet, le premier objectif spécifique assigné à l'Ecowap est formulé comme suit : « Assurer la sécurité alimentaire de la population rurale et urbaine ouest africaine et la qualité sanitaire des produits, dans le cadre d'une approche

garantissant la souveraineté alimentaire de la région ».

Le Mali a adopté à son tour en septembre dernier une Loi d'orientation agricole, qui mentionne à de nombreuses reprises ce concept, dans les objectifs (« Elle vise à garantir la souveraineté alimentaire », article 3 et aussi à l'article 10) et les principes de la politique agricole malienne (« Elle consacre le droit à la sécurité alimentaire pour tous dans le contexte recherché de souveraineté alimentaire », art.8). La LOA malienne en donne même une définition (article 7) et y consacre un chapitre spécifique (chapitre 1 du titre III).

**La souveraineté alimentaire, un enjeu politique régional.** L'apparition récente du concept de souveraineté alimentaire dans les politiques agricoles s'inscrit dans le contexte d'une double redéfinition du rôle des États : au niveau national, avec le transfert de certaines compétences au niveau local dans le cadre de la décentralisation ; et au niveau régional, dans le cadre de l'approfondissement de l'intégration régionale. Elle s'inscrit enfin dans un contexte où l'agriculture ouest-africaine doit faire face à des défis de grande ampleur : la forte croissance de la population et celle de l'urbanisation.

Le développement des échanges sous-régionaux de produits alimentaires, qui permettront de réduire la dépendance alimentaire de l'Afrique de l'Ouest vis-à-vis de l'extérieur, tout en avançant dans la construction d'un

1. La lutte contre la faim dans le monde fait partie des Objectifs du millénaire pour le développement. Le premier OMD vise à « réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à 1\$ et réduire de moitié la proportion de la population qui souffre de la faim ». Pour plus d'informations sur les OMD, lire GDS 31, juin 2005, rubrique « Repères ».

2. Les Pasa constituent le volet agricole des Plans d'ajustement structurel, mis en œuvre dans la plupart des États de la région à l'initiative du FMI et de la Banque mondiale. Ces programmes ont décliné dans le secteur agricole les options macroéconomiques (essentiellement axées sur la libéralisation et la privatisation) qui devaient favoriser la restauration des équilibres économiques et financiers des États, mis à mal par l'endettement excessif des années 1960-1970.

3. Articles 5 (« ... atteindre, à moyen terme, un niveau de sécurité alimentaire qui garantisse la souveraineté alimentaire du pays ») et 6 (« ... afin d'améliorer la sécurité alimentaire de la population, et de réaliser à terme la souveraineté alimentaire du pays ») de la Loasp. Pour plus d'information sur cette loi, lire GDS 30, mars 2005, rubrique « Repères ».

## BALANCE COMMERCIALE DE LA CEDEAO

Extrait (page 10) de « Les enjeux et les marges de manœuvres de la CEDEAO face aux défis des négociations agricoles », Jacques Gallezot pour le compte du ROPPA, juillet 2006

véritable marché commun agricole régional, fait partie des principaux enjeux des politiques agricoles régionales (politique agricole de l'Uemoa et Ecowap). Il existe en effet des États structurellement déficitaires, qui ont besoin des importations pour satisfaire les besoins alimentaires de leur population. La complémentarité des zones de production peut ici jouer un grand rôle.

**La protection des filières agricoles : une mesure nécessaire...** La mise en œuvre du concept implique implicitement un débat sur le niveau de protection tarifaire des filières agricoles locales. Dans le cas de l'Afrique de l'Ouest, la Cedeao ayant adopté un Tarif extérieur commun (Tec) en janvier 2006, tout débat sur le niveau

de protection, notamment le niveau des droits de douane, mais aussi les mesures de sauvegarde, ne peut désormais s'envisager que dans ce cadre communautaire.

Au niveau de l'Uemoa, ce débat n'avait pas été possible, car le Tec de l'Uemoa est entré en vigueur depuis janvier 2000, préalablement à l'adoption de la Politique agricole de l'union (PAU) en décembre 2001. De nombreux acteurs au sein des États membres estiment pourtant que le niveau actuel du Tec Uemoa ne permet pas le développement de l'agriculture régionale, compte tenu des écarts de productivité et des subventions dont bénéficient les agricultures concurrentes des pays développés.

En reconnaissant explicitement le besoin d'une protection différenciée pour les filières agricoles régionales, l'Ecowap a suscité beaucoup d'espoir lors de son adoption en janvier 2005, car c'était l'occasion de renforcer la cohérence entre la politique agricole régionale et la politique commerciale. Malheureusement, les Chefs d'État d'Afrique de l'Ouest ont décidé d'aligner le Tec de la Cedeao sur les niveaux du Tec Uemoa<sup>4</sup>, alors que le Nigeria avait proposé la création d'une 5<sup>e</sup> bande tarifaire à 50 %. Le Tec Cedeao entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008, mais reste encore à redéfinir la classification de nombreux produits agricoles<sup>5</sup>, ainsi que les mécanismes complémentaires<sup>6</sup>. Cela devrait être

4. Le Tec comprend 4 taux de droits de douanes selon la nature des produits :

0 % pour les biens sociaux essentiels ;  
5 % pour les biens de première nécessité, les matières premières de base et les biens d'équipement ;  
10 % pour les intrants et produits intermédiaires ; et enfin, 20 % pour les biens de consommation finale.

5. Lors de l'adoption du Tec Cedeao, les États ont proposé de modifier la classification de certains produits (liste B).

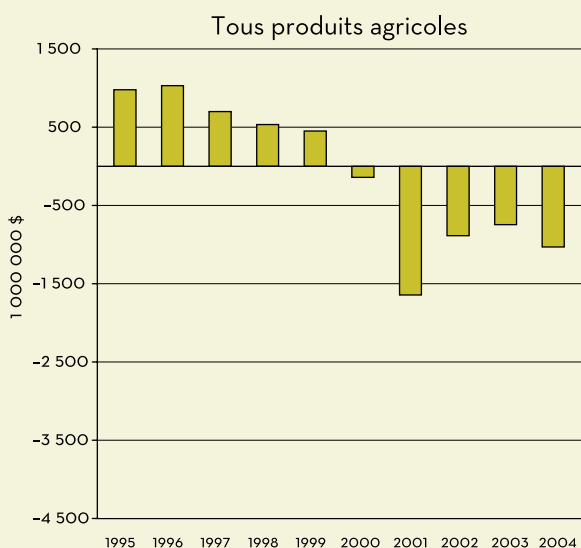
6. Outre le Tec, l'Uemoa a mis en place une Taxe dégressive de protection (TDP) et une Taxe conjoncturelle à l'importation (TCI). La Cedeao devrait à terme elle aussi adopter une TDP, ainsi que des mesures de sauvegarde et des droits compensateurs.

enfin l'occasion de mettre en œuvre la « protection différenciée des filières agricoles » annoncée dans l'Ecowap, à défaut de l'avoir prise en compte lors de l'adoption du Tec Cedeao...

**... mais pas suffisante : quid de l'appui à la production ?**

La question de la souveraineté alimentaire est actuellement essentiellement centrée sur le besoin de protection des filières agricoles, mais néglige un second aspect, le besoin de soutenir les filières, afin d'améliorer l'offre et la compétitivité des produits alimentaires ouest-africains. En effet, une protection accrue risque de se traduire par une augmentation du prix des aliments, voire une pénurie, si rien n'est fait dans le même temps pour améliorer le niveau de production. Ce besoin d'appui à la production est d'autant plus crucial que l'Afrique de l'Ouest négocie actuellement un Accord de partenariat économique (APE) avec l'Union européenne, qui entraînera pour les produits libéralisés un renforcement de la concurrence avec les importations européennes. Si l'APE est conclu, il provoquera un changement radical dans les relations avec l'UE à brève échéance (à partir de 2008) et nécessitera un effort d'ajustement considérable et des programmes de mise à niveau pour les secteurs productifs, notamment l'agriculture. La région (Cedeao et Uemoa) aura un rôle à jouer dans cet effort d'ajustement, mais aussi et surtout les États, ainsi que le secteur privé et les producteurs.

Les deux aspects de la souveraineté alimentaire présentés ci-dessus illustrent bien le besoin de coordination entre politiques agricoles régionales et nationales, ainsi que la nécessité d'une cohérence entre politique agricole et politique commerciale. De plus, comme il fait explicitement référence au soutien interne et à l'accès au marché, le concept de souveraineté alimentaire doit aussi progressivement être reconnu et accepté au niveau international, tant au niveau de l'OMC qu'au sein des institutions de Bretton Woods. Là encore, l'approche régionale est la voie à privilégier. ■



Source : Baci (Cepii)